The background of the cover is a faded, sepia-toned aerial photograph of a city. A prominent river or canal winds through the urban grid, creating a dark, winding path. The buildings and streets are visible as a complex pattern of light and dark tones. The overall aesthetic is historical and urban.

BRASIL E PORTUGAL

VISTOS DESDE AS CIDADES

As cidades vistas desde o seu centro

Maria Encarnação Beltrão Sposito

José Alberto Rio Fernandes

(Orgs.)

CULTURA
ACADÊMICA
Editora

**BRASIL E PORTUGAL
VISTOS DESDE AS CIDADES**

Maria Encarnação Beltrão Sposito
José Alberto Rio Fernandes
(Orgs.)

BRASIL E PORTUGAL
VISTOS DESDE AS CIDADES
AS CIDADES VISTAS DESDE O SEU CENTRO

CULTURA
ACADÊMICA 
Editora

© 2018 Maria Encarnação Beltrão Sposito & José Alberto Rio Fernandes

Cultura Acadêmica

Praça da Sé, 108

01001-900 – São Paulo – SP

Tel.: (0xx11) 3242-7171

Fax: (0xx11) 3242-7172

www.editoraunesp.com.br

www.livrariaunesp.com.br

feu@editora.unesp.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

Elaborado por Vagner Rodolfo da Silva – CRB-8/9410

S764b

Sposito, Maria Encarnação Beltrão

Brasil e Portugal vistos desde as cidades: as cidades vistas desde o seu centro / Maria Encarnação Beltrão Sposito, José Alberto Rio Fernandes. – São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

ISBN: 978-85-7983-979-5 (e-PDF)

1. Geografia. 2. Território. 3. Brasil. 4. Portugal. I. Fernandes, José Alberto Rio. II. Título.

2018-1081

CDD: 910.133

CDU: 911.3

Editora afiliada:



Asociación de Editoriales Universitarias
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias

SISTEMAS URBANOS POLICÊNTRICOS À ESCALA REGIONAL: UMA REFLEXÃO A PARTIR DOS PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM PORTUGAL

Teresa Sá Marques¹

Miguel Saraiva²

1. Introdução

Alguns dos maiores desafios à organização territorial e ao planeamento/ordenamento à escala europeia prendem-se com a forma como as cidades/regiões interagem, se promovem e desenvolvem em rede, quer em âmbito nacional, quer internacional.

Conceitos como “cidade-região”, “sistemas urbanos” ou “desenvolvimento policêntrico” têm sido uma constante fonte de debate e inspiração das agendas políticas e de planeamento nas últimas duas décadas. Inicialmente, esse debate tornou-se mais premente com o destaque dado por importantes documentos estratégicos e projetos de desenvolvimento à escala comunitária. O Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (*European Spatial Development Perspective*; EC, 1999) havia transformado, de acordo com Hall (2009), o conceito de policentrismo, fazendo-o ultrapassar a sua condição de artifício analítico puramente descritivo para se tornar um verdadeiro instrumento de política que deveria ser ativamente perseguido pelas estratégias de ordenamento nacional. De fato, o ESPD

1 Faculdade de Letras, Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), Universidade do Porto.

2 Faculdade de Letras, Centro de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território (CEGOT), Universidade do Porto.

apoiava a visão de um sistema policêntrico de regiões metropolitanas, *clusters* de cidades e redes de cidades, encorajando uma cooperação próxima entre políticas estruturais, políticas de transporte e outras vertentes do desenvolvimento estratégico, através de redes transnacionais (EC, 1999; Dühr, 2005).

O primeiro relatório do seu programa complementar, ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*; ver Dühr, 2005), analisou precisamente a questão do policentrismo e do desenvolvimento territorial equilibrado na Europa, sugerindo métodos para avaliar os sistemas urbanos europeus de forma comparativa. Mais tarde, a Carta de Leipzig sobre Cidades Sustentáveis (EU, 2007) claramente afirmava ter como um dos seus principais objetivos “promover a criação de uma organização territorial equilibrada baseada numa estrutura urbana policêntrica europeia”.

Nesse sentido, o conceito de sistema urbano policêntrico (ou concepções associadas, como “cidade em rede”, “polos”, “nós âncora”, “polos de equilíbrio”, “portas de entrada”) veio modificar um longo historial de abordagens hierárquicas ainda inspiradas nas noções de proximidade preconizadas pela Teoria dos Lugares Centrais de Christaller (1933). Visto por Meijers (2007) como um “conceito charneira”, o policentrismo podia ser interpretado, de acordo com Parr (2004), como um conceito tipicamente europeu que promovia a competitividade e o desenvolvimento econômico, mas destramente evitando as consequências do “*sprawl*”, da dependência do automóvel, da polarização social e do declínio de alguns centros urbanos.

Essa visão dos sistemas urbanos surgia assim como uma alternativa viável à “metropolização” (Cattan, 2007), promovendo uma “concentração desconcentrada” (Hall, 2009); uma “integração espacial de territórios” (Burger et al., 2014), benéfica quer para regiões congestionadas, quer para regiões menos desenvolvidas; uma distribuição mais equitativa das atividades econômicas e maiores níveis de desenvolvimento urbano e regional (Meijers; Romein, 2003). Dessa forma criar-se-ia um ambiente favorável entre espaços urbanos numa lógica de complementaridade (Burger et al., 2014) que permitiria mitigar disparidades inter e intrarregionais e aumentar a competitividade econômica dos territórios no mercado mundial (Carmo, 2013).

Assim sendo, em teoria, esse conceito permite uma melhor compreensão relacional das interações territoriais e oferece uma forma viável de lidar com a complexidade das interações socioespaciais (Marques, 2016). Ou

seja, tornou possível refletir e entender os territórios e as suas articulações como os elementos guiadores mais promissores do novo paradigma de desenvolvimento no espaço europeu (Cattan, 2007; Salvati; De Rosa, 2014) capaz de promover a coesão nas suas várias formas: social e econômica, mas também, a partir de meados da década de 2000, territorial (Faludi, 2007; Evers, 2008; Santinha; Marques, 2012).

Nas palavras de Davoudi (2007b), o princípio de coesão territorial “reconceitualizou a política de ordenamento europeia ao adicionar-lhe uma componente de justiça social”, mas Schmitt (2013) nota que, de certa forma, a importância que lhe passou a ser atribuída levou a um *downgrade* da importância do próprio policentrismo como conceito estratégico. Ou melhor, ao ser cada vez mais considerado uma ferramenta de regulamentação, correu o risco de perder alguns dos seus mais importantes atributos analíticos. De qualquer modo, da mesma forma que o termo “coesão territorial” é tido como propositadamente abrangente e impreciso (Faludi, 2005; Davoudi, 2007b; Evers, 2008; Drevet, 2007; Van Well, 2012) e as implicações da sua ambiguidade nas políticas de planejamento e ordenamento são raramente debatidas (Santinha; Marques, 2012), assim também os conceitos de “policentrismo” e “sistema urbano” careceram de consensualidade, quer em termos de definição, quer em termos de objetivos e aplicabilidade (Pain, 2007; Dühr, 2005).

2. As várias dimensões dos sistemas urbanos

Na literatura, o policentrismo é inúmeras vezes apelidado de conceito incerto (Vandermotten et al., 2007), multifacetado (Schmitt, 2013) e sensível às questões de escala (Hall, 2009), visto que engloba várias dimensões e características, experiências e expectativas, prós e contras, e pode surgir de forma pensada (cooperação institucional) ou espontânea (resultando do desenvolvimento estrutural) (ver Cattan, 2007).

Por esses motivos, é tido como muito mais complexo do que aquilo que as políticas europeias parecem reconhecer (Pain, 2007; Carmo, 2013). Para Van Criekingen et al. (2007), as estruturas políticas e de governança que podiam ajudar a cumprir os objetivos de cooperação entre atores e territórios em rede pareciam estar ainda ausentes. É verdade que as referências

das políticas públicas ao desenvolvimento territorial policêntrico e respectivas dinâmicas espaciais têm se alterado, de uma visão polarizada e piramidal para uma visão interconectada e de articulação, mas tal transição não parece ser inteiramente clara (Cattan, 2007). O próprio primeiro relatório ESPON foi criticado por ser pouco claro na explanação dos conceitos e objetivos do policentrismo e por basear os seus resultados num conjunto reduzido de dados comparativos (ver Dühr, 2005). Existem várias dualidades nesse conceito que importa salientar.

Para começar, podem-se considerar vários tipos de policentrismo, tal como várias formas de o medir. O policentrismo pode ser interpretado quer de forma analítica (ajudando a descrever e explicar a distribuição dos territórios e o seu crescimento), quer de forma normativa (um objetivo de política governamental) (Schmitt, 2013). Para Dühr (2005), uma das principais falhas do primeiro relatório ESPON era precisamente a falta de foco na vertente normativa, menos intuitiva, visto que implica o alargamento do mapa mental de políticos e planejadores, abrindo o espectro para uma nova escala de governança territorial.

Mas mesmo na vertente analítica parece haver alguma relutância em quebrar os padrões do passado. Marques (2016) denota uma falta de consenso no ordenamento dos sistemas urbanos, com diversos autores a relacionarem a estrutura de um determinado sistema hierárquico ora à lei do escalamento urbano de Zipf ou à geometria Christaleriana, ora a uma estrutura mais desequilibrada, bicéfala (dominada por dois centros urbanos) ou até macrocéfala (dominada por um centro). Para Cattan (2007), a conceptualização da integração dos territórios europeus apenas nestes dois modelos, o modelo centro-periferia e o modelo de geometria hierárquica surgia como uma inevitável consequência da lógica de competição económica e política, em que apenas a geração de riqueza é levada em conta. Herdado desses modelos, o policentrismo parece ainda estar muito limitado às interações e à eficiência económica, muito embora, como Vandermotten et al. (2007) notam, não há necessariamente uma relação entre os dois; e, de acordo com Hall (2009), a competitividade económica não pode ser tida como o único indicador da competitividade territorial.

Por outro lado, a literatura tem dividido o policentrismo na sua vertente geográfica ou morfológica (associado a geografias físicas da proximidade) e na sua vertente funcional (geografias relacionais da conectividade) (Hall,

2009; Marques, 2016; Dühr, 2005; Schmitt, 2013). Apesar de não poderem ser consideradas mutuamente exclusivas, não parece haver contudo uma correlação entre o grau de policentrismo funcional e o grau de interdependência espacial, e por isso devem ser tratados como aspectos distintos da organização espacial das regiões (Burger et al., 2014; Burger; Meijers, 2012). Mesmo assim, talvez pela dificuldade de recolha, mapeamento e análise de informação qualitativa respeitante aos fluxos entre centros urbanos, ou pela dificuldade de definir limites entre estes (algo mais fácil de fazer morfológica que funcionalmente) (Hall, 2007; 2009), ou pela simples relutância em quebrar com as estruturas existentes, a abordagem física continua a ser privilegiada nos sistemas de planeamento em detrimento da abordagem funcional (Marques, 2016). Isso, mesmo que aquela prove estar associada a ligações inter-regionais mais fracas (embora possa estar positivamente associada à especialização setorial de centros de tamanho mais pequeno) (Hall, 2009) e mesmo que a sua aplicação no planeamento territorial seja hoje meramente instrumental, baseada em medidas reducionistas (ex. fluxos casa-trabalho), com o objetivo de subdividir o território em unidades menores e atribuir funções diferenciadas aos centros urbanos (Marques, 2016). De acordo com a autora, essa abordagem exclusivamente morfológica é positivista, de natureza estática, associada a ordenações territoriais que não enquadram a realidade dinâmica das interdependências sociais e territoriais.

Contudo, essa tendência está se invertendo. Descrevendo o exemplo americano, Ghorra-Gobin (2007) recorda que o policentrismo está enraizado na política institucional e na cultura histórica do país, não necessariamente num padrão espacial coerente. De fato, a literatura europeia tem defendido que a proximidade não implica necessariamente forte ligação funcional (Burger et al., 2014), embora obviamente isso possa ocorrer (por exemplo relativamente a atividades do conhecimento – ver Muñiz; Garcia-López, 2010). Portanto os parceiros territoriais devem ser escolhidos pela relevância e não pela distância (Groth; Smidt-Jensen, 2007), a função e não o tamanho deve hierarquizar os centros (Gløersen, 2007) e deve mover-se para uma visão que tenha muito mais em atenção as redes do que os polos urbanos *per se* (Cattan, 2007). Isso porque os sistemas urbanos já não devem ser vistos tanto como estruturas físicas ou administrativas (Hall, 2009), mas essencialmente como “espaços de fluxos” (Castells, 2006) de

pessoas e de informação. Nessas redes de conhecimento transregionais ou transnacionais, outras vertentes de interação funcional, social ou cultural devem ser consideradas, em linha com a dialética da espacialidade (Lefebvre, 1981; Soja, 2000) que considera o espaço como analiticamente concebido, fisicamente vivido e culturalmente percebido (Marques, 2016).

O relatório ESPON denominava as regiões assim concebidas como Regiões Urbanas Funcionais (*Functional Urban Regions* – FURs) (ver Meijers, 2007). Essa definição constituiu a primeira tentativa de teorizar e conceber um sistema urbano à escala europeia e é um dos reconhecidos pilares do policentrismo (Dühr, 2005). Contudo, era uma visão com pouca consideração pelas vertentes funcional, social ou cultural (Marques, 2016) e reconhecidamente não estava ainda suficientemente desenvolvida para ser comparável entre países e regiões (Dühr, 2005). Assim, um dos maiores desafios dos sistemas urbanos é identificar modos de governança mais adequados às FURs e não às jurisdições políticas, mesmo reconhecendo que os mais relevantes *stakeholders* estão condicionados por lógicas territoriais, restrições institucionais e ciclos de vida das agendas políticas relativamente curtos (Schmitt, 2013).

Nesse enquadramento, ao tecer como dois objetivos principais (i) melhorar a competitividade econômica da EU no mercado global e (ii) alcançar uma melhor coesão social na EU pela redução de disparidades regionais, o relatório ESPON suporta duas metas que não são necessariamente complementares, principalmente porque o policentrismo é tido como um fenômeno sensível às questões de escala (Governá; Salone, 2007; Hall, 2009; Schmitt, 2013). O relatório ESPON diferencia três níveis escalares: macro, meso e micro (Dühr, 2005). O nível macro está relacionado com o policentrismo à escala europeia, compreendido como a promoção de outras zonas de integração econômica global fora do centro da Europa (Burger et al., 2014). Essas compreendem as “*mega-city regions*” (Hall, 2009; Schmitt, 2013), mas também as MEGAs (*Metropolitan European Growth Areas*) (Dühr, 2005) que resultam de uma classificação das várias FUAAs baseada em nove indicadores. O nível meso relaciona-se com o desenvolvimento de complementaridades urbanas e redução de disparidades urbano-rurais à escala inter-regional, numa lógica de criação de áreas metropolitanas internacionalmente acessíveis. Já o nível micro está associado a *clusters* de cidades à escala intrarregional; cidades centrais e

respectivas áreas metropolitanas que formam uma região urbana funcionalmente inter-relacionada que poderá mais facilmente competir com outras regiões monocêntricas (Kloosterman; Musterd, 2001; Dühr, 2005; Schmitt, 2013; Burger et al., 2014; Meijers et al., 2007).

Embora Carrière (2007) defenda que a escala adequada para analisar as perspectivas espaciais do policentrismo deva ser a meso e não a macro, Hall (2009) sugere que o conceito de policentrismo pode ser aplicado nas diferentes escalas e em várias dimensões, sendo contudo necessário ter em atenção os paradoxos que podem decorrer dessa abordagem. Por exemplo, a promoção do policentrismo à escala europeia pode resultar num monocentrismo à escala nacional, principalmente porque o policentrismo em nível interurbano ou regional está ainda em desenvolvimento (Marques, 2016). Do mesmo modo, porque as regiões mais próximas do centro da Europa possuem um maior potencial para o desenvolvimento integrado policêntrico do que as periféricas, a promoção das políticas policentristas pode contribuir para aumentar o contraste entre países e não para o equilíbrio territorial, como é suposto. Assim, em vez de colocar as regiões umas contra as outras numa escala hierárquica, que inevitavelmente se acaba por focar apenas nos extremos das hierarquias, a nova visão para os sistemas urbanos teria de se refletir em especialização funcional e concentração de serviços e setores, sem considerar apenas massa crítica, competitividade econômica e planejamento da estrutura física (Dühr, 2005; Hall, 2009; Cattán, 2007).

3. Os vários desafios dos sistemas urbanos

Após a primeira década de debate, uma clarificação consensual do conceito de sistema urbano e da forma ótima de o aplicar aos contextos territoriais europeus surgia ainda como um ideal intangível. Para Meijers (2008) havia ainda necessidade de determinar a validade e a utilidade desse conceito no contexto das políticas de desenvolvimento policêntricas, e Davoudi (2007a) perguntava precisamente se esse conceito era “*panacea*” ou um “sonho”, embora reconhecendo que a sua ambiguidade não seria necessariamente uma fraqueza. De igual modo, Baudelle (2007) afirmava que, apesar de vago, o seu propósito basilar justificava a importância da sua utilização nos sistemas de planejamento.

De fato, desde então, a noção de sistema urbano parece estar, pelo menos teoricamente, reconhecidamente associada a princípios diversos, como desenvolvimento sustentável, competitividade e sustentabilidade econômica, otimização de recursos, equidade, coesão, multifuncionalidade, inversão do êxodo rural e redução de disparidades territoriais, de dependência de núcleos centrais e de padrões dispersos de mobilidade (Salvati; De Rosa, 2014; Burger et al., 2014; Schmitt, 2013). No limite, alguns especialistas também defendem que um sistema econômico policêntrico pode ser mais resiliente e resistente relativamente às implicações da atual crise econômica (Schmitt, 2013). Assim, o conceito transformou-se num objetivo “hegemônico” de política europeia (Salvati; De Rosa, 2014), principalmente depois de a Agenda Territorial 2020 ter encorajado “cidades a formar redes de forma inovadora, que as permitam melhorar a sua competitividade a nível europeu e global, e promover a prosperidade econômica apontada ao desenvolvimento sustentável” (EC, 2011).

Contudo, a literatura revela ainda algum ceticismo (Chorianopoulos et al., 2010; Hall, 2009) e, como Schmitt (2013) salienta, quer a comunidade científica, quer os profissionais da área colocam mais questões que respostas, e por isso muitas incertezas permanecem. As relações de causa-consequência entre as redes metropolitanas policêntricas e os conceitos descritos no parágrafo anterior não estão ainda inteiramente provadas. Alguns autores ainda questionam se essas redes oferecem melhores condições para a competitividade regional ou uma melhor capacidade de reestruturação econômica, quando comparadas com regiões monocêntricas de tamanho similar (Schmitt, 2013; Burger et al., 2014). Por exemplo, a tentativa de criação de “mais policentricidade” num determinado sistema urbano geralmente reduz o potencial de exploração da massa crítica disponível em termos de vantagens de aglomeração. De igual modo, uma distribuição equitativa de funções e a promoção do sistema em rede podem ter implicações negativas para o desenvolvimento sustentável (por exemplo, estimulando deslocamentos casa-trabalho entre polos por meio motorizado) e até inibir o crescimento econômico. E não é necessariamente verdade que a qualidade de vida e a equidade social aumentem com o equilibrar da balança do desenvolvimento territorial (Chorianopoulos et al., 2010; Hall, 2009; Schmitt, 2013). Alguns autores (ver Schmitt, 2013) defendem, contudo, que, mesmo num cenário de monocentrismo, uma estratégia policêntrica pode

permitir um melhor equilíbrio espacial entre o centro principal e o resto da área metropolitana, muito embora os domínios econômicos e socioculturais desses centros principais permaneçam salvaguardados.

Ao mesmo tempo, os autores concordam que é perigoso conceber um modelo único de desenvolvimento territorial à escala europeia, até porque, em termos empíricos, é difícil identificar uma região europeia em que modelos de governança correspondentes a uma “geografia policêntrica” estejam a ser aplicados incondicionalmente (Cattan, 2007; Hall, 2009; Carmo, 2013; Schmitt, 2013). Por um lado, a implementação deverá ter em conta os modos de medição do policentrismo. Por exemplo, uma região pode parecer policêntrica e espacialmente integrada se analisada de acordo com um determinado tipo de ligação funcional, mas parecer monocêntrica e pouco integrada de acordo com outro tipo de ligação funcional (Burger et al., 2014).

Com base apenas nos dados do emprego, Arribas-Bel e Sanz-Gracia (2014) afirmam não haver uma clara tendência da passagem do mono para o policentrismo nos Estados Unidos entre 1990 e 2010; mas atingiriam as mesmas conclusões caso o indicador fosse diferente? Já Salvati e De Rosa (2014) salientam a linha fina que separa “policentrismo escondido” e “dispersão sutil”, resultante da descentralização residencial, e Schmitt (2013) refere que as grandes teorias salientando as diferenças entre poli e monocentrismo são de alguma forma irrealistas. Tudo dependerá não apenas das várias dimensões do policentrismo, como das evoluções diferenciadas dos territórios, e dos *trade-offs* entre a intensidade das economias de aglomeração e os paradigmas do transporte motorizado e do avanço das tecnologias de comunicação (Arribas-Bel; Sanz-Gracia, 2014; Schmitt, 2013). Por esse motivo não parece ser ainda inteiramente claro se o modelo das regiões policêntricas reflete a realidade espacial, ou que se consiga adaptar a ela (Carmo, 2013), muito embora o número de estudos que determinam empiricamente o quão bem esse modelo se adapta a essa realidade esteja a aumentar (Burger et al., 2014).

Por outro lado, a implementação dessas políticas deverá ter em conta as diversidades do território; ou seja, deverá ser feita através de intervenções de base local em nível nacional, regional ou local. Para Carmo (2013), o desenvolvimento das políticas de planeamento policêntricas devem também integrar diferentes formas de espacialidade central, incluindo não só os

centros urbanos que formam as redes, mas os respectivos territórios rurais circundantes, que não devem ser vistos como realidades indiferenciadas. Contudo, os instrumentos de política e as dinâmicas de governança que permitam conceber, discutir e promover os sistemas urbanos a esses níveis estão ainda ausentes. E é nesse último ponto que se tem centrado grande parte do debate relativo aos sistemas urbanos nos últimos anos (Hall, 2009; Rivolin; Faludi, 2005; Schmitt, 2013).

Há uma década já Faludi (2006) havia salientado que deveria ser criado ou reinventado um corpo político e institucional que coordenasse a complexa rede de interesses e as possibilidades em jogo. Mas a passagem de um cenário de competitividade para um de complementaridade funcional esconde um complexo quebra-cabeça de governança territorial que não está ainda inteiramente clarificado, especialmente porque o poder dos planejadores para moldarem o território é limitado e porque muitas vezes essa mudança vai contra a própria lógica dos mercados e dos *stakeholders* (Meijers; Romein, 2003; Schmitt, 2013). De fato, a aceitação de um modelo policêntrico de base local e o gerar de sinergias de complementaridade e cooperação em vários domínios de especialidade, depende de uma série de reconfigurações, negociações, compromissos e transações em termos de localização e organização por parte dos diversos atores que não estão ainda devidamente articulados (Carmo, 2013; Hall, 2009; Schmitt, 2013).

Por isso mesmo, a falta de aceitação consensual do policentrismo e a fraca aderência a este das práticas de planejamento, especialmente em áreas mais reduzidas, podem estar associadas com identidades locais fortes (Kloosterman; Musterd, 2001), incluindo a persistência de características morfológicas, institucionais e funcionais específicas (Salvati; De Rosa, 2014), a existência de rivalidades seculares e diferentes níveis de confiança entre parceiros (Schmitt, 2013), ou aquilo a que Hall (2009) apelida de “NIMBYsmo local”.

Com a falta de modelos eficazes de coordenação de nível superior para suportar o desenvolvimento do sistema de governança territorial requerido (ou desejado), a resposta parece ser o desenvolvimento de redes de cooperação institucional para além da estrutura formal de planejamento. É, portanto, necessário envolver a comunidade local em conjunto com os principais atores do mercado e desenvolver um modelo de governança a vários níveis que, por um lado, se adéque à escala espacial do sistema urbano e,

por outro, permita coordenar políticas e definir estratégias e instrumentos. Estes devem refletir os problemas quer estratégica quer localmente, e devem gerir os (muitas vezes diversos) interesses dos vários parceiros, principalmente através de técnicas de comunicação mútua. Por isso mesmo, poderão ser necessários incentivos *top-down* para que a complementaridade seja otimizada (Hall, 2009; Schmitt, 2013).

Schmitt (2013), fundamentado em um projeto que englobava representantes de doze sistemas urbanos europeus, sumariza os desafios e expectativas para o futuro da implementação do conceito normativo do policentrismo à escala europeia, o qual está ainda principalmente relacionado com: a governança metropolitana e a implementação de planos e políticas; a expansão urbana e a mobilidade eficiente e sustentável; e a competitividade econômica e a divisão funcional entre centros urbanos, sendo que, para o autor, é este último o tema que revela ser mais intangível e sujeito a maior debate entre os especialistas. Assim, parece haver cinco atuais linhas de investigação principal que comandam esses processos, sobre: i) a relevância e potencial de aplicação dos sistemas urbanos como instrumento de política; ii) o desenvolvimento de capacidade e governança institucional; iii) a definição das potencialidades e da gestão das complementaridades entre membros da rede; iv) a definição dos tipos e a medição da intensidade dos fluxos de intercorrelação funcional em configurações policêntricas; e v) a introdução da dimensão morfológica no debate.

Para “promover/criar” ou “manter/utilizar” o sistema urbano como uma resposta política adequada, será, portanto, necessário ter em conta as especificações históricas, geopolíticas, institucionais, socioeconômicas e de escala de cada rede. Ainda que algumas agendas políticas sejam explicitamente policêntricas, enquanto outras o sejam apenas implicitamente, será sempre necessário ponderar que aspectos do policentrismo são prevalentes ou desejados, que objetivos normativos existem e que práticas devem ser adotadas, não só para entender com clareza as relações entre centros urbanos (algo ainda longe do consensual), como para alcançar os objetivos principais que os documentos estratégicos europeus estabeleceram. Diversas práticas para manter uma estrutura policêntrica eficiente foram aplicadas em várias redes, como na criação de redes de transporte eficientes entre núcleos; no melhoramento do equilíbrio das redes com a criação de novos centros; na intensificação de certos tipos de uso do solo (industrial,

residencial, comercial) em polos preexistentes, de maior ou menor dimensão, ou na requalificação de áreas em declínio, sem que todavia se conheça avaliação satisfatória sobre o efeito dessas práticas (Schmitt, 2013).

4. A experiência portuguesa³

Os Programas Regionais de Ordenamento do Território (PROT) desencadearam um debate alargado em torno dos modelos territoriais regionais, nomeadamente sobre o papel dos sistemas urbanos na organização dos territórios. A política de cidades, ou a falta dela, no âmbito de Portugal 2020, em vez de dar continuidade ou aprofundar as políticas urbanas debatidas e refletidas com os *stakeholders* regionais no âmbito dos PROT, simplesmente está a operacionalizar um conjunto de avisos setoriais dirigidos a diferentes vertentes do desenvolvimento urbano.

De forma a compreendermos com maior precisão os processos inerentes à construção dos modelos territoriais ancorados nos sistemas urbanos regionais, é necessário considerar três aspectos, que serão de seguida tratados com maior profundidade:

1. A concepção dos sistemas urbanos desenvolvidos no âmbito dos PROT foi estruturada de acordo com as características regionais e sustentou-se numa metodologia analítica comum;
2. A construção dos modelos territoriais foi sustentada em processos de governança territorial desenvolvidos durante a concepção desses planos (que tiveram uma duração de um a três anos), envolvendo uma comissão mistas de coordenação;
3. A abordagem conceitual segue um conjunto de princípios gerais e foi validada genericamente em quase todos os PROT.

3 Teresa Sá Marques foi responsável pelos estudos e a concepção dos Sistemas Urbanos Regionais dos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) da Região do Oeste e Vale do Tejo, da Região do Alentejo, da Região Centro e em coautoria da Região do Norte.

1. Sistemas urbanos policêntricos adaptados às características regionais

As abordagens realizadas nos PROT fazem uma interpretação analítica da organização territorial, realçando o potencial regional em matéria de policentrismo. Além disso, desenvolvem uma estrutura normativa direcionada para a necessidade de aprofundar a estruturação policêntrica do sistema urbano, assumindo essa visão enquanto objetivo de política governamental. Com o Programa Portugal 2020, dar continuidade a esse processo passaria nomeadamente pela concepção de um programa de financiamento dirigido à resolução integrada de problemas urbanos, à especialização urbana e ao desenvolvimento de redes de complementaridades interurbanas ou urbano-rurais.

A explicitação da experiência portuguesa tem por objetivo demonstrar a pertinência das várias dimensões do policentrismo e de que forma a estrutura diferenciada dos territórios teve importantes implicações nos modelos concebidos, considerando-se que os modelos territoriais para os sistemas urbanos refletem realidades espaciais diferenciadas e que os modelos policêntricos procuram potenciar as características regionais.

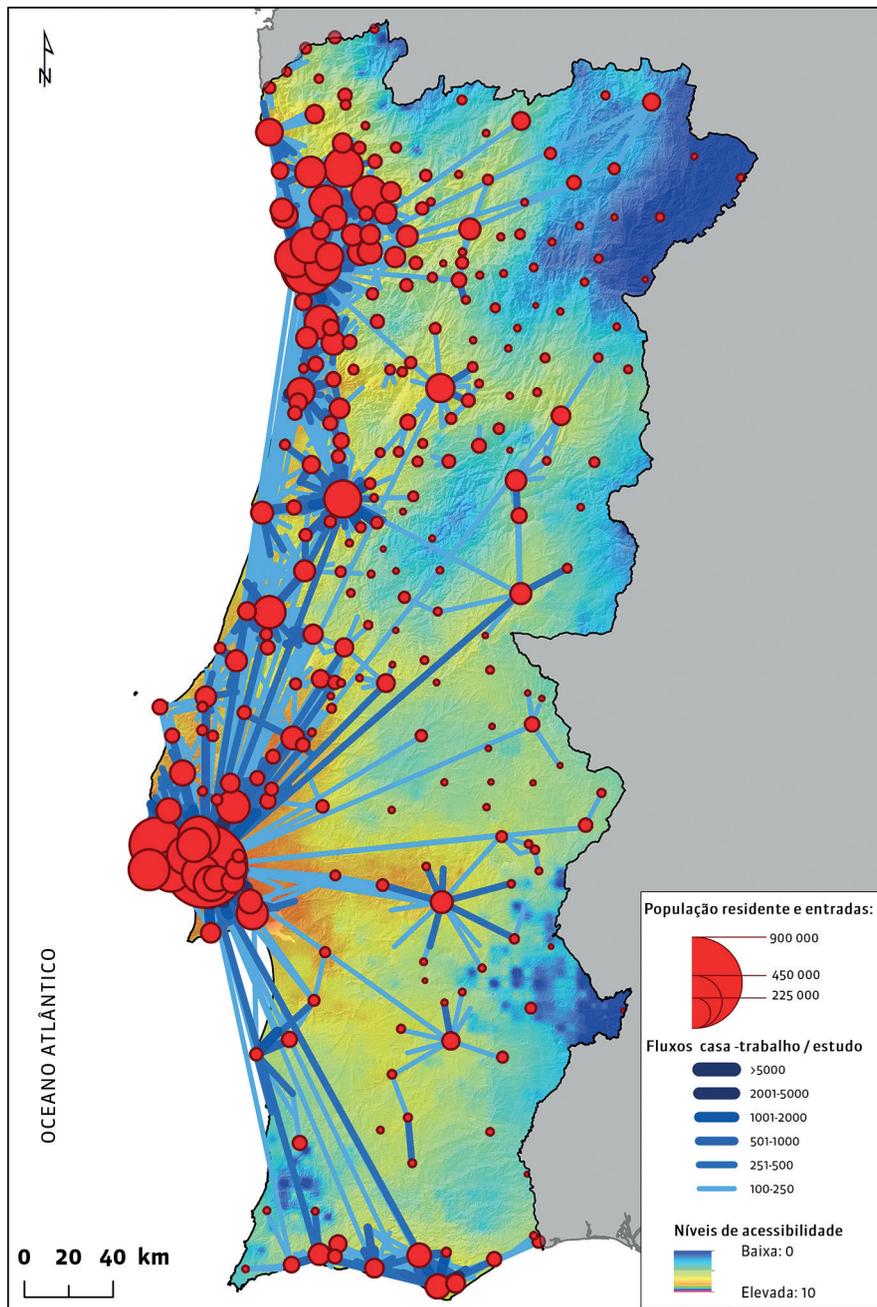
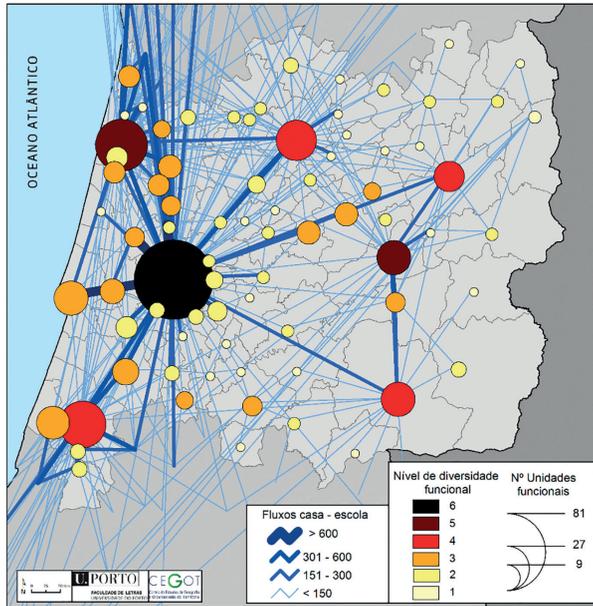
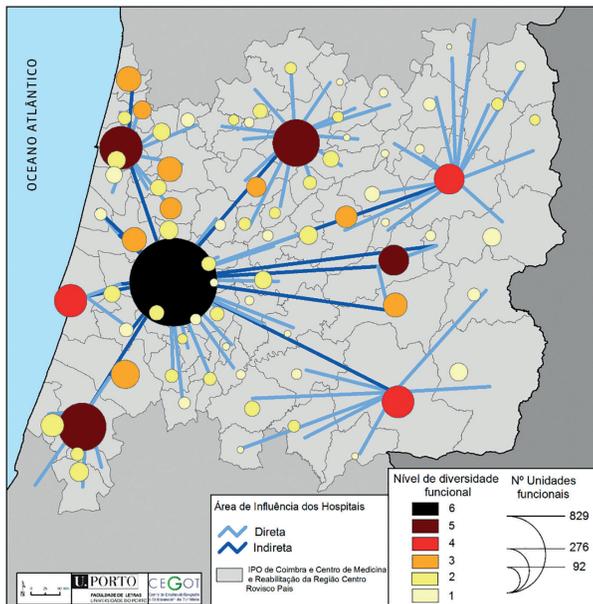


Figura 1: Dimensão urbana, movimentos pendulares e níveis de acessibilidade, 2011.

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes de dados identificadas na imagem.



Educação e Formação



Saúde

Figura 2: Uma abordagem morfológica e funcional-relacional, relativamente à oferta de serviços nos setores da Educação e da Saúde.

Fonte: Elaboração própria com base nas fontes de dados identificadas na imagem.

Além disso, as políticas de planejamento policêntrico desenvolvidas integram diferentes formas de espacialidade, incluindo não só os centros urbanos que formam os nós e as redes, mas também os territórios rurais envolventes, ou seja, as áreas urbanas e as rurais ao redor foram vistas como realidades diferenciadas, mas integradas. Tendo em vista a construção de uma organização do território que promova a coesão territorial, verifica-se que Portugal apostou no policentrismo, de forma a contrariar a existência de um sistema urbano nacional bipolar.

Os sistemas urbanos desenhados nos PROT foram construídos com base em duas abordagens: morfológica e funcional-relacional. A primeira refere-se basicamente ao tamanho dos centros urbanos existentes num determinado território e sustenta-se numa distribuição territorial equilibrada dos centros urbanos. A policentricidade releva as relações entre os centros urbanos e pretende um certo equilíbrio nos relacionamentos multidirecionais que se estabelecem entre centros urbanos. Ambas as abordagens partilham o mesmo princípio básico, na medida em que num dado território procuram um maior equilíbrio da importância dos centros urbanos e uma distribuição mais equilibrada das relações funcionais interurbanas.

A importância de um centro, ou nodalidade, é um valor absoluto e refere-se à sua dimensão (populacional, de serviços, ou outra). A centralidade traduz uma importância relativa e a capacidade de atração da oferta de serviços, comércio ou mesmo do emprego. Para a abordagem morfológica utilizou-se uma variedade razoável de informação, suportada na população residente, na oferta de emprego e/ou na diversidade de oferta funcional (Figura 2). Para a abordagem relacional, a informação suportou-se nos movimentos pendulares (casa-escola e casa-trabalho, Figura 1), nas mobilidades dos estudantes universitários, nos movimentos dirigidos ao consumo de bens, à cultura e ao lazer e nas relações de inovação interinstitucional. Esses movimentos multidirecionais traduzem-se em diferentes tipos e níveis de centralidade. Além da informação disponível nas fontes oficiais, foi realizado um questionário aos autarcas, tendo em vista identificar as estratégias urbanas e nomeadamente as redes de relacionamento interurbano ou urbano-regionais (Figura 3).

Com o objetivo de proceder a um melhor acompanhamento dos trabalhos, as CMC foram divididas em subcomissões, uma das quais dirigida ao diagnóstico e à construção de modelos territoriais para os sistemas urbanos regionais. A organização facilitou os trabalhos e a concertação de ideias e interesses, procurando criar um clima de confiança, de forma a minorar rivalidades locais ou intersetoriais, verificando-se, no entanto, que os processos tiveram intensidades e resultados diferentes de região para região.

Esse modelo de coordenação mostrou-se relativamente eficaz na concepção dos modelos territoriais regionais, mas não teve continuidade e não foi desenvolvido um sistema de governança territorial para dinamizar o desenvolvimento de redes de cooperação institucional (Schmitt, 2013), dando continuidade ao processo de planejamento. De fato, as CMS participaram ativamente no desenvolvimento de um modelo policêntrico de base regional, tendo em vista gerar sinergias de complementaridade e cooperação em vários domínios, mas a sua concretização dependeu de uma série de negociações e compromissos por parte de diversos atores que se mostraram insuficientemente articulados e pouco habituados à cooperação.

Por isso, com o novo Quadro Comunitário em ação, era crucial criar incentivos para reforçar e otimizar as inter-relações institucionais e as complementaridades urbano-urbano e urbano-regionais. Em função dos modelos territoriais de escala regional, a partir do sistema urbano, podiam-se coordenar políticas e concretizar estratégias. Mas, partindo do quadro regional, os diagnósticos e as estratégias deviam ser desenvolvidos localmente, gerindo os diferentes interesses e seguindo as medidas de política regionais dirigidas para o reforço das complementaridades.

3. Sistemas urbanos de suporte à coesão territorial

Em cada região há sistemas territoriais com lógicas funcionais que privilegiam processos de organização espacial, econômica, ambiental e social diferenciados. As políticas de planejamento policêntrico definidas nos PROT integram diferentes espacialidades (Figura 4), os centros urbanos que formam os nós e as redes e as particularidades dos territórios circundantes, em que áreas urbanas e rurais se integram, construindo realidades regionais diferenciadas.

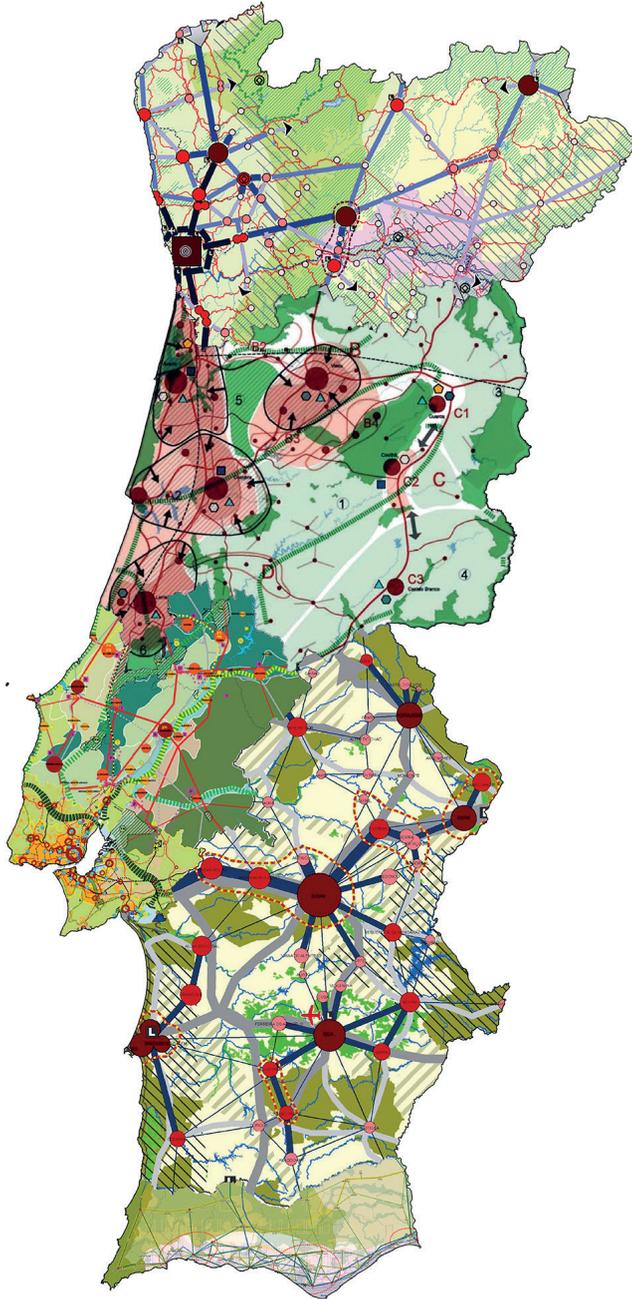


Figura 4: Montagem nacional dos seis modelos territoriais construídos no âmbito dos seis Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT).
 Fonte: PROT Norte, PROT Centro, PROT OVT, PROT AML, PROT Alentejo, PROT Algarve.

Na Região Norte, o sistema urbano constrói-se procurando um diálogo mais equilibrado entre uma região metropolitana (Arco Metropolitano do Norte Litoral), com uma estrutura densa de usos e infraestruturas físicas e uma base econômica empreendedora, e de ambos com um território interior rural de baixa densidade, com um forte potencial ambiental e turístico e uma fraca densidade urbana e de infraestruturas.

Na Região Centro, o sistema urbano organiza-se em torno de duas unidades territoriais: o sistema metropolitano do Centro Litoral de densidade intermédia, localizado entre as duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (uma a norte e outra a sul); e o contrastante Centro Interior, um território interior rural de baixa densidade.

Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, o sistema urbano organiza-se em torno da metrópole de Lisboa, marcado morfologicamente por um tecido muito denso e funcionalmente por ser fortemente polarizador, com o Oeste e Vale do Tejo, marcado por uma estrutura urbana polinucleada, fortemente relacionada com a metrópole Lisboa.

Na Região do Alentejo, evidencia-se uma paisagem rural de grande extensão e qualidade ambiental, onde a baixa densidade demográfica e o modelo de povoamento concentrado, com grandes aldeias, vilas e cidades espaçadas e regularmente distribuídas no território, imprimem um forte caráter.

Na Região do Algarve, a baixa densidade rural das terras mais altas do interior contrasta com uma estrutura urbana linear ao longo do litoral num contexto de maior densidade e de forte sazonalidade turística.

A construção de um sistema urbano regional de suporte à coesão territorial organizou-se em torno de um conjunto de vetores estratégicos:⁴

- um conjunto de corredores e polaridades regionais que desenvolvessem posicionamentos competitivos diferenciados e promovessem uma melhor articulação com as regiões envolventes;
- centros urbanos que estruturassem o sistema de polaridades urbanas e as diferenciasses funcionalmente;

4 Essa reflexão foi construída por Teresa Sá Marques para a elaboração dos PROT da Região do Oeste e Vale do Tejo, da Região do Alentejo e da Região Centro e adaptada a cada região. Na Região Norte só foi parcialmente aplicada.

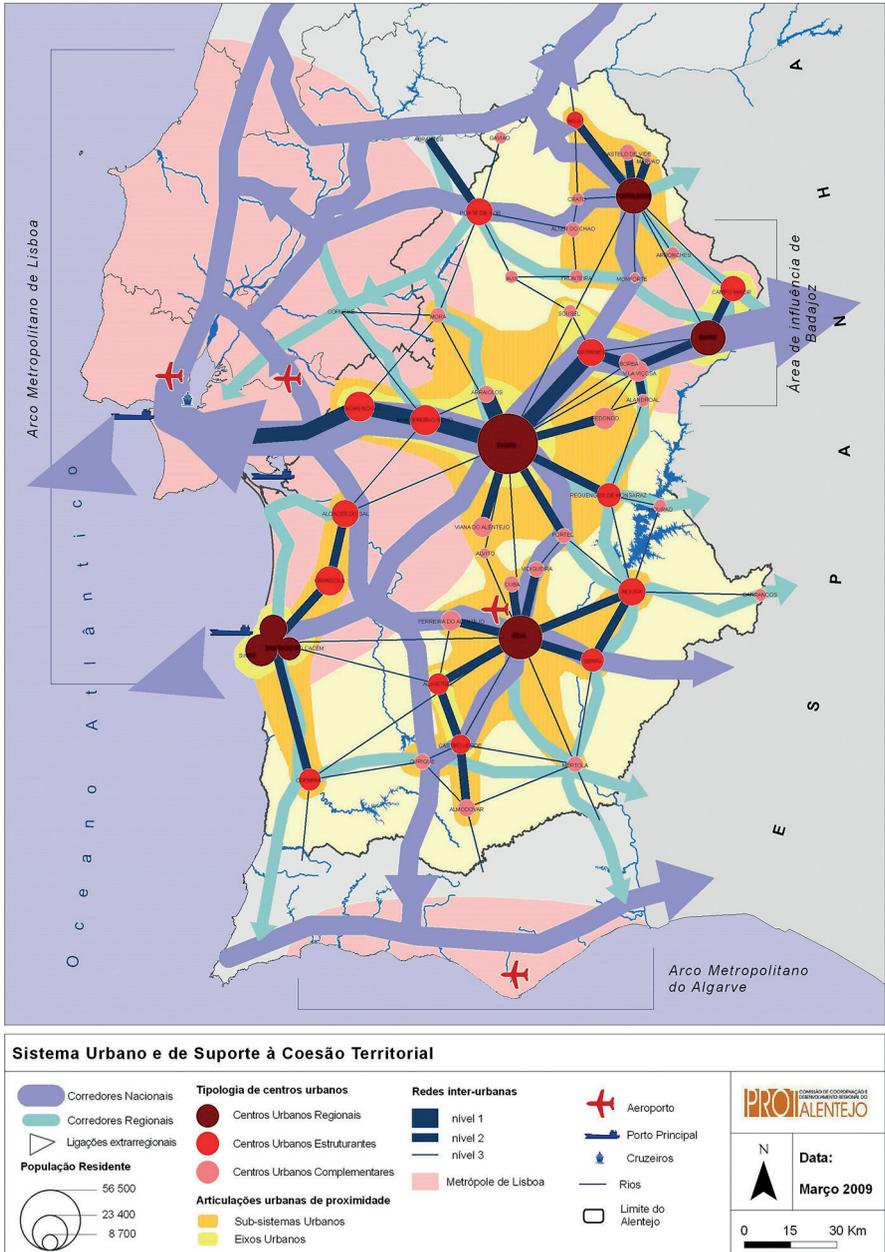


Figura 5: Corredores e centralidades urbanas na definição do sistema urbano regional do Alentejo.

Fonte: PROT Alentejo.

- e um conjunto de subsistemas urbanos, que contribuísse para reforçar e equilibrar a massa crítica urbana e melhorar a distribuição espacial.

– Corredores e Polaridades Regionais

A estruturação dos sistemas urbanos suporta-se num conjunto de corredores que é necessário consolidar, em termos transversais e longitudinais, para se construir uma malha urbana fortemente comunicante e difusora de desenvolvimento (Figura 5).

São corredores com níveis de acessibilidade e mobilidade diferenciados e com enquadramentos territoriais e níveis de dotação de infraestruturas (aeroportos, portos, estações ferroviárias, entre outros) muito distintos que transmitem às estruturas urbanas posicionamentos estratégicos e competitivos diversificados de internacionalização. Relativamente à inserção inter-regional, aposta-se em potenciar a proximidade às metrópoles de Lisboa e Porto, e, em termos transfronteiriços, propõe-se o reforço do relacionamento com as regiões da Galiza, Castela e Leão, Extremadura e Andaluzia.

– Tipologia de Centros Urbanos

A consolidação de um sistema urbano regional policêntrico assenta-se numa estrutura urbana organizada em torno de uma tipologia de centros urbanos com dimensões e funcionalidades diferentes (Figura 5 e 6) que considera metrópoles; os centros urbanos regionais; centros urbanos estruturantes e centros urbanos complementares. Cada tipo tem uma missão e deve desenvolver uma determinada estrutura de relacionamentos interescolares. Essa tipologia está presente nos programas regionais (PROT) das regiões do Centro, Oeste e Vale do Tejo e do Alentejo e parcialmente do Norte.

As *metrópoles* devem revelar um sistema económico eficiente, criando um ambiente favorável à inovação e à competitividade internacional e com capacidade de atração externa. A eficiência e a projeção das infraestruturas de internacionalização (aeroportos e portos marítimos) são determinantes, assim como a capacidade de atração de empresas e instituições estrangeiras e as redes universitárias internacionais. A capacidade de inovação prende-se com os níveis de criatividade e de investigação em setores intensivos em

conhecimento e com as redes internacionais alavancadas nas universidades. Com a capacidade de acumulação de riqueza e de relacionamento no âmbito do sistema nacional consideram-se características metropolitanas, enquanto a qualidade urbana é vista como determinante numa estratégia de atratividade externa.

Os *centros urbanos regionais* definem-se pela concentração de população residente, pela importância da base econômica e por um leque diversificado de equipamento e serviços. De forma a reforçar o seu contributo para o policentrismo, devem:

- afirmar-se enquanto polos nucleares do desenvolvimento da região, em que os objetivos de competitividade e coesão são ancorados, o que significa que compete a esses aglomerados liderar e disseminar processos de inovação e de inclusão social;
- desenvolver redes de forte articulação multiescalar, contribuindo para uma maior coesão do conjunto urbano;
- desempenhar funções de articulação regional, liderar processos de inovação e desenvolvimento econômico e dinamizar redes urbanas de afirmação externa;
- impulsionar redes urbanas multifuncionais e/ou temáticas (de cidades patrimoniais, cidades inteligentes, cidades turísticas, cidades esportivas, entre outras), como fatores de integração e motivação para o desenvolvimento e qualificação urbana das cidades participantes, sem que a proximidade ou a contiguidade entre elas sejam requisitos necessários;
- fomentar o inter-relacionamento institucional, com a participação dos diferentes agentes sociais e econômicos, públicos e privados.

Os *centros urbanos estruturantes* desenvolvem um leque de funções razoavelmente diversificado ou um conjunto de funções especializadas. No seu contributo para o policentrismo, devem:

- afirmar-se enquanto nós estruturantes do sistema urbano regional;
- desenvolver redes de forte articulação com os centros urbanos regionais e os centros urbanos complementares, consolidando subsistemas urbanos;

- desempenhar funções de articulação supramunicipal e construir e dinamizar redes urbanas potenciadoras de coesão e competitividade territorial;
- cooperar na promoção conjunta de um espaço socioeconômico territorialmente articulado e que ofereça uma coesão produtiva e/ou sociocultural;
- afirmar redes multifuncionais e redes temáticas, eventualmente em complementaridade com os centros urbanos regionais, em que a proximidade ou a contiguidade urbana não são requisitos necessários;
- fomentar o inter-relacionamento institucional, com a participação dos diferentes agentes sociais e econômicos, públicos e privados.

Para a consolidação do sistema urbano e de suporte à coesão territorial concorre ainda um conjunto de pequenos *centros urbanos complementares*, sedes de concelho fundamentais para a sustentação dos territórios de baixa densidade e para a afirmação das relações urbano-rurais. No sentido de melhorar a qualidade dos serviços no meio rural e garantir o acesso generalizado aos serviços básicos nos domínios do comércio, da saúde, da educação e do apoio social, apresentam ou devem apresentar um leque mínimo de serviços urbanos indispensáveis ao seu papel de suporte à coesão territorial. No seu contributo para o policentrismo, devem:

- afirmar-se enquanto nós de estruturação e amarração local e de articulação com o sistema urbano regional;
- assegurar que constituem nós fundamentais de sustentação sócio-rural para os territórios de baixa densidade;
- afirmar-se enquanto espaços de cidadania, de valorização de recursos e de quadros de vida significativos para o desenvolvimento local.

– Subsistemas urbanos

Dada a dimensão territorial das regiões e a distância que separa os centros urbanos regionais, é no âmbito dos relacionamentos de proximidade em que os centros urbanos se integram que se registram as relações funcionais e institucionais mais fortes, sejam interurbanas e/ou urbano-rurais. Além disso, os subsistemas reforçam em termos morfológicos o equilíbrio do sistema urbano regional.

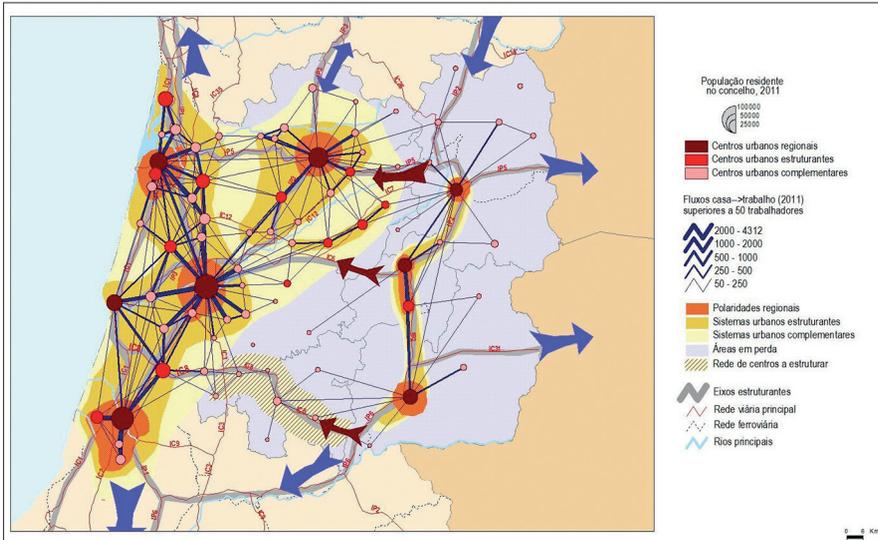


Figura 6: Subsistemas urbanos e eixos urbanos na organização territorial da Região Centro.
Fonte: PROT Centro.

Pretende-se que a consolidação de um sistema urbano policêntrico de suporte à coesão territorial assente-se num conjunto de subsistemas urbanos regionais e em eixos urbanos de proximidade, sustentados em mobilidade, cooperações estratégicas interurbanas e/ou parcerias de âmbito urbano-rural. Nesse sentido, a Administração Central e Local, em conjunto com as Associações de Municípios e outras instituições, deverão:

- afirmar os subsistemas urbanos enquanto espaços de cidadania, de valorização de recursos, de residência e de quadros de vida e referencial de desenvolvimento urbano-rural;
- garantir que nos subsistemas urbanos há uma distribuição de serviços e uma oferta de equipamentos que promovem a polivalência e a complementaridade funcional bem como a equidade territorial;
- fixar alguns serviços públicos de nível supramunicipal segundo uma lógica de concertação interurbana, sobretudo nos territórios de baixa densidade populacional;
- garantir que os centros urbanos sedes de concelho possuam um leque de serviços necessários e fundamentais para a qualidade de vida dos residentes e para a sustentabilidade dos territórios de baixa densidade;

- organizar, nesse contexto de cooperação interurbana, os tipos de serviços em função da natureza da mobilidade a incrementar (deslocamento do usuário ao serviço, ou serviços itinerantes) e das infraestruturas a utilizar (mobilidade física ou digital – telesserviços), de forma a assegurar uma oferta de serviços com qualidade e satisfazer as necessidades da população.

5. Discussão e conclusão – Os desafios dos sistemas urbanos policêntricos

Tendo em vista a construção de uma organização que promova a coesão territorial, Portugal apostou no policentrismo. No âmbito dos PROT, não restam dúvidas que as agendas políticas são explicitamente policêntricas, adotando assim as diretivas dos principais documentos estratégicos europeus das últimas duas décadas, nomeadamente o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EC, 1999), os relatórios ESPON (Dühr, 2005) e a Carta de Leipzig sobre Cidades Sustentáveis (EU, 2007) que, recorde-se, visava “promover a criação de uma organização territorial equilibrada baseada numa estrutura urbana policêntrica europeia”.

No entanto, é necessário aprofundar os aspectos do policentrismo que são mais prevalentes ou que fazem parte das aspirações políticas, considerando quais os objetivos normativos que devem ser explicitados e sobretudo as práticas que devem ser adotadas. Isto significa procurar entender com maior clareza as relações entre centros urbanos, sendo preciso esclarecer até que ponto isto é consensual. De fato, a literatura sobre os sistemas urbanos da última década não só tem sido pouco consensual na concepção teórica e prática do policentrismo, como aponta ainda uma série de críticas, ou pelo menos entraves, à sua aplicação, que terão inevitavelmente de ser respondidas pelos sistemas nacionais que procurem, tal como o português, reger-se por esse conceito.

Na última década foram identificados na literatura nove grandes desafios para a bem-sucedida aplicação dos modelos policêntricos à escala europeia. Atendendo a esses desafios, a análise executada permite reconhecer que Portugal teve uma resposta de certa forma desequilibrada, avançando em algumas vertentes mas desconsiderando outras, como se descreve em seguida:

Desafio 1: Num âmbito mais geral, determinar a validade, a utilidade e o potencial do conceito de sistema urbano no contexto das políticas de desenvolvimento policêntricas (Meijers, 2008; Schmitt, 2013).

Em Portugal, a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território realizados entre 2007 e 2011 assumiu claramente esse desafio, seguindo as orientações do Plano Nacional das Políticas de Ordenamento do Território (2007), demonstrando o seu potencial no fortalecimento da coesão territorial.

Desafio 2: Ultrapassar a incerteza na definição de um conceito que por definição é multifacetado, dependente de questões de escala e das diversidades do território, e que portanto não pode ser inteiramente uniformizado à escala europeia (Cattan, 2007; Hall, 2009; Carmo, 2013; Schmitt, 2013).

Em Portugal, em 2007, o PNPO apresenta uma abordagem nacional do policentrismo urbano. Depois, até 2011, os PROT desenvolveram diferentes modelos urbanos policêntricos para cada região portuguesa, demonstrando o carácter multifacetado e multiescalar desse conceito e contribuindo dessa forma para o seu aprofundamento a diferentes escalas.

Desafio 3: Equilibrar a compreensão e a aplicação entre as várias vertentes do policentrismo: a analítica e a, menos analisada, normativa (Dühr, 2005; Schmitt, 2013); a física e a, menos analisada, funcional (Hall, 2009; Marques, 2016; Dühr, 2005; Schmitt, 2013).

A abordagem realizada em Portugal desenvolveu a vertente analítica, em termos físicos e funcionais, e avançou na vertente normativa. No entanto, continua a ser necessário aprofundar a análise das intensidades dos fluxos multidirecionais e multiescalares e as correlações funcionais nas configurações policêntricas, e para isso é necessário introduzir diferentes dimensões relacionais (redes multinível).

Desafio 4: Levar em consideração as especificações históricas, institucionais, socioeconômicas e geopolíticas, e não apenas as interações, a competitividade e a eficiência econômica, na promoção ou utilização do

sistema urbano enquanto política territorial (Hall, 2009; Marques, 2016; Van Criekingen et al., 2007)

Esse desafio evidenciou-se nos processos de concepção dos sistemas urbanos policêntricos. Foi sobretudo a diversidade geográfica e histórica das regiões portuguesas que se impôs no desenho dos modelos territoriais refletindo organizações e identidades territoriais construídas ao longo de séculos.

Desafio 5: Determinar se realmente as redes oferecem melhores condições para a competitividade regional ou uma melhor capacidade de reestruturação econômica, quando comparadas com regiões monocêntricas de tamanho similar (Schmitt, 2013; Burger et al., 2014).

Em termos analíticos não foram desenvolvidas investigações tendo em vista comparar os dois modelos de desenvolvimento em matéria de competitividade territorial. Além disso, em termos de competitividade econômica, as duas regiões metropolitanas concentram uma grande percentagem das exportações e do PIB em nível nacional. O que significa que Portugal tem um modelo econômico em termos territoriais bipolar. Os PROT, nesse âmbito, apresentaram um modelo econômico policêntrico tendo em vista aumentar a base territorial da competitividade nacional. No entanto, não foram apresentadas concepções de desenvolvimento econômico policêntrico suficientemente sólidas e alternativas ao modelo dominante.

Desafio 6: Criar estruturas políticas e de governança institucional e territorial em vários níveis (tidas como maioritariamente ausentes) que permitam passar de um cenário de competitividade para um de complementaridade funcional entre atores e territórios em rede (Carmo, 2013; Hall, 2009; Schmitt, 2013; Van Criekingen et al., 2007).

Os PROT definiram sistemas urbanos regionais policêntricos, mas não avançaram nos modelos de governança regionais. Durante a concepção dos planos, a administração central demonstrou ter dificuldades em entrar em processos colaborativos, na maioria das vezes envolvendo-se pouco e querendo reservar-se para uma posição de controle final. A administração local envolveu-se claramente, mas também mostrou dificuldades em construir

consensos. Mas todo o processo colaborativo iniciado durante a concepção dos modelos policêntricos foi perdido, porque não foi continuado nem aprofundado.

Para isso, é ainda necessário identificar as potencialidades dos processos de cooperação e a necessidade de desenvolver competências técnicas e institucionais para a cooperação. A governança interinstitucional, tendo em vista a promoção e a gestão de complementaridades entre membros de diferentes redes, pressupõe uma descentralização de competências e a construção de geometrias variáveis de cooperação. Esse desafio não foi concretizado, e só está agora a ser debatido.

Desafio 7: Identificar modos de governança mais adequados às regiões funcionais e não às jurisdições políticas, mesmo reconhecendo que os mais relevantes *stakeholders* estão condicionados por logísticas territoriais, restrições institucionais e ciclos de vida das agendas políticas relativamente curtos (Schmitt, 2013; Marques, 2016).

Os processos de elaboração dos PROT foram fortemente participados pelas instituições de âmbito setorial (representantes da administração central), regional e local, além de diversas organizações representativas da sociedade. Foram processos demorados, entre dois a três anos, encarando o processo de planejamento enquanto espaço de construção de consensos e de partilha de responsabilidades. Comparando os processos em termos regionais, houve a oportunidade de verificar que cada região funcional evidenciava modos de governança diferenciada. Os condicionalismos territoriais, institucionais e políticos foram evidenciados de formas muito diversificadas. Assim, era necessário continuar o processo colaborativo tendo em vista a concepção de modelos de governança mais adequados a cada região.

Desafio 8: Gerir a compatibilidade dos objetivos do relatório ESPON – o melhoramento da competitividade econômica é possível em consonância com o melhoramento da coesão social? (Governa; Salone, 2007; Hall, 2009; Schmitt, 2013).

Esse desafio foi inicialmente enunciado por todas as regiões, mas só foi conseguido por algumas. Em determinadas regiões, a articulação entre

os diferentes objetivos foi trabalhada territorialmente, enquanto outras regiões assumiram de forma muito seccionada a competitividade e a coesão territorial.

Desafio 9: Evitar que a promoção do policentrismo à escala europeia resulte num monocentrismo à escala nacional, principalmente porque o policentrismo em nível interurbano ou regional está ainda em desenvolvimento e há uma falta de consenso no ordenamento dos sistemas urbanos (Marques, 2016).

Os PROT assumiram claramente esse desafio e demonstraram em matéria de ordenamento do território regional o potencial que o policentrismo urbano consubstancia em matéria de coesão territorial. Foram construídos consensos regionais relativamente à organização dos sistemas urbanos.

Há uma década Davoudi (2007a) perguntava se o conceito de policentrismo era “*panacea*” ou um “sonho”; hoje não parece ser nem uma coisa nem outra. É um conceito que tem de ser trabalhado em diferentes escalas territoriais, envolvendo as várias esferas de atores e que mostra capacidades de contribuir para a coesão territorial.

Em Portugal, os planos de ordenamento regional deram um importante contributo no desenho de modelos de desenvolvimento territorial sustentados em sistemas urbanos policêntricos, mas não se avançou na definição nem na implementação de modelos de governança regional capazes de dinamizar e sustentar essas opções estratégicas. Mais uma vez, fomos capazes de planejar, mas incapazes de concretizar.

Referências bibliográfias

- ARRIBAS-BÉL, D.; SANZ-GRACIA, F. The validity of the monocentric city model in a polycentric age: US metropolitan areas in 1990, 2000 and 2010. *Urban Geography*, 35, 7, 2014, p.980-997.
- BAUDELLE, G. Polycentrism, equity and social cohesion in Europe. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and networks in Europe: A critical approach of polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.75-80.
- BURGER, M. J.; VAN DER KNAAP, B.; WALL, R. S. Polycentricity and the Multiplicity of Urban Networks. *European Planning Studies*, 22, 4, 2014. p.816-840.

- BURGER, M.; MEIJERS, E. Form Follows Function? Linking Morphological and Functional Polycentricity. *Urban Studies*, 49, 5, 2012. p.1127-1149.
- CARMO, R. M. Polycentrism as a Multi-Scalar Relationship between Urban and Rural Areas: The Case of Portugal. *European Planning Studies*, 21, 2, 2013. p.149-166.
- CARRIÈRE, J.-P. The urban typologies and the construction of Polycentric spatial perspectives: The example of the Atlantic area. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and networks in Europe: A critical approach to polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.15-26.
- CASTELLS, M. *The space of flows*. Oxford, UK: Wiley Online Library, 2006.
- CATTAN, N. *Cities and networks in Europe: A critical approach of polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007.
- CCDR-ALENTEJO. *Plano Regional de Ordenamento do Território da Região do Alentejo*. Évora: CCDR Alentejo, 2010.
- CCDR-ALGARVE. *Plano Regional de Ordenamento do Território da Região do Algarve*. Faro: CCDR Algarve, 2007.
- CCDR-CENTRO. *Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Centro* (versão da discussão pública). Coimbra: CCDR Centro, 2011.
- CCDR-LVT. *Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Oeste e Vale do Tejo*. Lisboa: CCDR-LVT, 2008.
- _____. *Proposta de Alteração do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa* (versão da discussão pública). 2010.
- CCDR-NORTE. *Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Norte* (versão da discussão pública). Porto: CCDR Norte, 2009.
- CHORIANOPOULOS, I.; PAGONIS, T.; KOUKOULAS, S.; DRYMONITI, S. Planning, competitiveness and sprawl in the Mediterranean city: The case of Athens. *Cities*, 27, 4, 2010. p.249-259.
- CHRISTALLER, W. *Central Places in Southern Germany*. Prentice Hall, 1933.
- DAVOUDI, S. Polycentricity: Panacea or pipedream. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and Networks in Europe: A Critical Approach of Polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007a. p.65-74.
- _____. Territorial cohesion, the European social model, and spatial policy research. In: FALUDI, A. (Ed.). *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2007b. p.81-104.
- DGOT DU. *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território*. Lisboa: MAOTDR, 2007.
- DREVET, J. Chasing a moving target: territorial cohesion policy in a Europe with uncertain borders. In: FALUDI, A. (Ed.). *Territorial Cohesion and the European Model of Society*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p.145-164.
- DÜHR, S. Potentials for polycentric development in Europe: The ESPON 1.1.1 project report. *Planning Practice & Research*, 20, 2, 2005. p.235-239.
- EC. ESDP-European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. *Agreed at the Informal Council of Ministers Responsible for Spatial Planning*. Office for Official

- Publications of the European Communities; European Commission; Committee on Spatial Development, Potsdam. 1999.
- _____. Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. *Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011*. Gödöllő, Hungary: European Commission, 2011.
- EU. *Leipzig charter on sustainable European cities*. European Union, 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf>.
- EVERS, D. Reflections on Territorial Cohesion and European Spatial Planning. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 99, 3, 2008. p.303-315.
- FALUDI, A. From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40, 6, 2006. p.667-678.
- _____. *Territorial cohesion and the European model of society*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- _____. Territorial cohesion: an unidentified political objective: introduction to the special issue. *Town Planning Review*, 76, 1, 2005. p.1-13.
- GASPAR, J. *A área de influência de Évora. Sistema de funções e lugares centrais*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, 1981.
- GHORRA-GOBIN, C. Territorial development and polycentrism made in USA: Between the logic of the market and a federal organization. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and Networks in Europe: A critical approach of polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.183-188.
- GLØERSEN, E. Towards an improved understanding of urban profiles and polycentric development potentials: Reflections on ESPON 1.1. 1. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and networks in Europe: A critical approach of polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.27-37.
- GOVERNA, F.; SALONE, C. Networking Italy. Polycentrism and networks in Italian regional policies. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and networks in Europe: A critical approach of polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.113-122.
- GROTH, N. B.; SMIDT-JENSEN, S. The ideo-centricity of urban poly-centricity. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and Networks in Europe: A Critical Approach of Polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.81-92.
- HALL, P. Delineating urban territories. Is this a relevant issue? In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and networks in Europe: a critical approach of polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.3-14.
- _____. The Polycentric Metropolis: A Western European Perspective on Megacity Regions. In: XU, J.; YEH, A. G. O. (Eds.). *Governance and Planning of Mega-City Regions: An International Comparative Perspective*. New York: Routledge, 2009.
- KLOOSTERMAN, R. C.; MUSTERD, S. The polycentric urban region: towards a research agenda. *Urban Studies*, 38, 4, 2001. p.623-634.
- LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1981.

- MARQUES, T. Planos regionais de ordenamento do território: um balanço preliminar. *Actas do Encontro Anual da AD URBEM*, 2008. p.187-197.
- _____. *Portugal na Transição do século XX/XXI: Retratos e Dinâmicas Territoriais*. Porto: Afrontamento, 2004.
- MARQUES, T. Sistema Urbano. In: FERNANDES, J. A. R.; TRIGAL, L. L.; SPOSITO, E. S. (Eds.). *Dicionário de Geografia Aplicada – Terminologia da análise, do planeamento e da gestão do território*. Porto: Porto Editora, 2016.
- MARTINS, L. P. Níveis Urbanos no Noroeste de Portugal. *Revista da Faculdade de Letras – Geografia*, I Série, v.III, 1987. p.59-133.
- MEIJERS, E. J. Measuring Polycentricity and its Promises. *European Planning Studies*, 16, 9, 2008. p.1313-1323.
- _____. *Synergy in polycentric urban regions: complementarity, organising capacity and critical mass*. Amsterdam: IOS Press, 2007.
- MEIJERS, E. J.; ROMEIN, A. Realizing Potential: Building Regional Organizing Capacity in Polycentric Urban Regions. *European Urban and Regional Studies*, 10, 2, 2003. p.173-186.
- MEIJERS, E. J.; WATERHOUT, B.; ZONNEVELD, W. A. M. Closing the gap: Territorial cohesion through polycentric development. *European Journal of Spatial Development*, 24, 1, 2007. p.1-24.
- MUÑIZ, I.; GARCIA-LÓPEZ, M.-À. The Polycentric Knowledge Economy in Barcelona. *Urban Geography*, 31, 6, 2010. p.774-799.
- PAIN, K. Integrating the European space: flows and places in North West European city-region networks. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and Networks in Europe: A Critical Approach to Polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.161-171.
- PARR, J. The Polycentric Urban Region: A Closer Inspection. *Regional Studies*, 38, 3, 2004. p.231-240.
- RIVOLIN, U. J.; FALUDI, A. The hidden face of European spatial planning: innovations in governance. *European Planning Studies*, 13, 2, 2005. p.195-215.
- SALVATI, L.; DE ROSA, S. “Hidden Polycentrism” or “Subtle Dispersion”? Urban growth and long-term sub-centre dynamics in three Mediterranean cities. *Land Use Policy*, 39, 2014. p.233-243.
- SANTINHA, G.; MARQUES, T. A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política: o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 2, 2012. p.215-244.
- SCHMITT, P. Planning for Polycentricity in European Metropolitan Areas – Challenges, Expectations and Practices. *Planning Practice & Research*, 28, 4, 2013. p.400-419.
- SOJA, E. *Postmetropolis Critical studies of cities and regions*. Oxford: Blackwell, 2000.
- VAN CRIEKINGEN, M.; CORNUT, P.; LUYTEN, S.; CATTAN, N. Brussels: Polycentricity as “images on the map”, not in reality. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and networks in Europe: A critical approach of polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.105-111.

VAN WELL, L. Conceptualizing the Logics of Territorial Cohesion. *European Planning Studies*, 20, 9, 2012. p.1549-1567.

VANDERMOTTEN, C.; ROELANDTS, M.; CORNUT, P. European polycentrism: towards a more efficient and/or more equitable development. In: CATTAN, N. (Ed.). *Cities and networks in Europe: A critical approach of polycentrism*. Surrey, UK: John Libbey Eurotext/Esher, 2007. p.51-62.